

Dohoda ministerstev o územním plánu obce

Zdeněk Koudelka

Obec Lednice otevřela spor se státem, který může mít dopad na obce jiné. Obec se rozhodla pro nový územní plán. Pořizovatelem územního plánu je jiná obec s rozšířenou působností - Břeclav. V rámci pořízení došlo ke sporu mezi obcí a Ministerstvem kultury. Následně došlo k jednání Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního správního úřadu v oblasti územního plánování a Ministerstva kultury a k uzavření dohody o návrhu územního plánu obce. Obsah této dohody je závazný pro pořizovatele územního plánu, jelikož v oblasti státní správy mají ministerstva nadřazené postavení vůči městskému úřadu obce s rozšířenou působností Břeclav, ale týká se primárně práv obce Lednice. Ta však nebyla účastna uzavření dohody. Ani ji nebyla zaslána na vědomí. Tato dohoda byla uzavřena bez účasti obce, přitom zasahuje do jejího práva na samosprávu.

Obec má ústavně garantované právo na samosprávu, je spravována zastupitelstvem a stát může do činnosti územních samosprávních orgánů zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.¹ Aby samospráva obce nebyla jen formální, ale skutečnou hodnotou, musí mít vlastní působnost. Za minimum takové působnosti, která naplňuje skutečnou samosprávu, lze považovat vedle vlastního hospodaření i právo rozhodovat o územním rozvoji obce. Toto právo je obvyklým právem samosprávných obcí v jiných evropských státech.

Stavební zákon definuje jako samostatnou působnost obce realizovanou zastupitelstvem právo schvalovat zadání a vydávat územní plán obce.² Vlastní pořízení územní plánu je přenesenou působností obce, kterou zpravidla navíc pro většinu obcí vykonává úřad obce s rozšířenou působností, tedy jiná obec v přenesené působnosti. Ovšem tento proces nelze zcela oddělit, ale rozdíl působnosti (samostatná, přenesená) by měl být vykládán s ohledem na ústavní právo obce na samosprávu, kdy je územní plánování zásadní součástí tohoto práva. Tedy podřazení zpracování územního plánu pravidlům přenesené působnosti je vedeno snahou více regulovat tuto činnost ze strany státu, nikoliv však cílem zbavit obec, pro niž je územní plán zpracován nejen práva na spolurozhodnutí, ale i účasti na podstatných náležitostech pořízení územního plánu.

Dikce § 6 odst. 5 stavebního zákona písm. a), c) stavebního zákona (*zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu, resp. zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán*) naznačuje, že nepůjde jen o kompetenční normu, tj. stanovení pravomoci, ale že též půjde o konkrétní oprávnění obce, tj. veřejné subjektivní právo. Obec má nesporně právo na pořízení a následně vydání územního plánu a toto právo je součástí ústavního práva na samosprávu. Skutečnost, že pořízení a vydání územního plánu vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku, akcentuje opakovaně ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud.³ Z judikatury plyne, že obec je v rámci své samosprávné úvahy do jisté míry limitována požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických či kulturních) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však musí zůstat široký prostor pro autonomní rozhodování obce.

Právo stanovisek dvou rezortů státní správy i formou dohody je sice možné, ale nikoliv bez účasti obce. Jinak se fakticky obec staví do situace, kdy sice schválí zadání, ale její práva

¹ Čl. 100 odst. 1 a čl. 101 Ústavy č. 1/1993 Sb.

² § 6 odst. 5 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

³ Rozsudek z 24. 10. 2007, 2Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, rozsudek z 2. 2. 2011, 6Ao 6/2010-103, či rozsudek z 8. 2. 2012, 6Ao 8/2011-74.

mohou být ignorována v procesu pořízení územního plánu. Je totiž faktem, že pro pořizovatele je dohoda obou ministerstev závazná z pohledu toho, že jde o nadřízené subjekty v oblasti hierarchicky uspořádané státní správy, byť zde ve formě přenesené působnosti (přenesené státní správy) na město. Tento závěr vynikne především v situaci, kdy pořizovatelem plánu není úřad obce, pro kterou se plán pořizuje, ale úřad jiné obce s rozšířenou působností.

Uzavření dohody a její následná aplikace proti legitimním zájmům obce bez její účasti a dokonce bez doručení této dohody obci je zásahem státu do práva obce na samosprávu a do smyslu tvorby územní plánu jako základního nástroje samosprávné obce na regulaci rozvoje obce. Dokonce i Mnichovská dohoda uzavřená v září 1938 o Československu bez Československa byla československé vládě doručena. Zde ani to nenásledovalo s tím, že nezákonný zásah vyvolaný aplikací dohody při pořizování územní plánu trvá.

Ministerská dohoda je vážným zásahem do práv a legitimních zájmů obce v rámci přípravy územního plánu a není řešením případné konečné neschválení územního plánu zastupitelstvem obce. To by vydalo vniveč proces tvorby územního plánu a vynaložené značné veřejné prostředky na jeho pořízení. Ústavně konformní aplikací práva by bylo, pokud by v rámci přijetí dohody byla obec účastna a ministerstva musela posoudit své stanovisko s ohledem na názor obce a zdůvodnit svůj případný odlišný postoj a své požadavky poměřit legitimními zájmy obce.

Pokud však ministerstva pojmu dohodu jen jako řešení svých požadavků, je z hlediska ochrany práva samosprávy nicotné, zda zvítězí názor jednoho či druhého správního úřadu, případně jaký uzavrou kompromis, jelikož vždy jde o dva různé reprezentanty toho samého státu jakožto jednoho veřejnoprávního subjektu. Tedy, i kdyby jeden úřad se svými požadavky neuspěl, nelze hovořit o poškození práva státu, jelikož i druhý úřad, který v dohodě svou pozici obhájil, chránil práva téhož státu, byť ze svého pohledu a hodnocení. Jiná situace je, když dva státní ústřední správy úřady jakožto reprezentanti státu jednájí o dohodě, která nepostihne stát, jehož jsou správními orgány, ale někoho třetího – obec jako územně samosprávný celek, jehož samospráva vůči státu je ústavně chráněna. Této ústavní ochraně a materiálně odlišné situaci je nutné přizpůsobit i aplikaci práva.

Lze zde upozornit na nálezy Ústavního soudu, který z pohledu samosprávy jinak vyložil směnečné právo, když obecně platí, že podepíše-li směnku statutární orgán právnické osoby, pak je ze směnky zavázána právnická osoba. Ústavní soud rozhodl, že v případě podpisu starosty bez nutného souhlasu zastupitelstva, taková směnka není závazkem obce,⁴ byť zákon o obcích uvádí, že starosta zastupuje obec navenek⁵ a jinak se u jiných právnických osob jednání jejich statutárního orgánu podle směnečného a šekového zákona bere jako závazek této právnické osoby. Ústavní soud zde aplikoval právo s ohledem na specifické ústavní postavení územní samosprávy. Takový výklad přijal ještě v době, kdy zákon výslovně nestanovil neplatnost právního jednání obce učiněného bez souhlasu příslušného orgánu (zastupitelstva nebo rady).⁶

Rovněž rozhoduje-li odvolací orgán státu nebo krajský úřad o správním rozhodnutí obce v samostatné působnosti, může rozhodnout jen kasačně, nikoliv apelačně, byť správní řád obecně apelační možnost rozhodnutí přiznával každému odvolacímu orgánu. Důvodem právě bylo to, že apelační změnou by si stát nepřístupně atrahoval působnost zákonem vyhrazenou

⁴ Nález č. 61/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (IV.ÚS 576/2000, věc Dolní Bečva).

⁵ § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Dříve § zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

⁶ § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

územní samosprávě. Tato interpretace platila již od roku 1990 s ohledem na ústavní postavení obce a teprve následně byla tato věc výslovně uvedena v zákoně.⁷

S ohledem na ústavní ochranu samosprávy je vhodné aplikovat stavební zákona a správní řád tak, že při řešení rozporu více veřejných zájmů, nemůže být veřejný zájem v územním plánování reprezentovaný obcí ignorován a obec musí mít právo účasti na jednání, kdy dochází k vypořádání různých veřejných zájmů v územním plánování. Podstatou sporu není to, který veřejný zájem je lepší, ale to, že představitelé centrálního zájmu uzavřeli společně dohodu bez účasti představitelů místního zájmu. Ke kompromisu tedy mohlo dojít mezi centrálním stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj a centrálním stanoviskem Ministerstva kultury, ale bez možnosti hájení místního veřejného zájmu obce.

Pokud by se obec nebránila ministerské dohodě, pak by mohla vyjádřit svůj nesouhlas až po mnohaleté přípravě územní plánu při konečném schvalování zastupitelstvem po vydání značných veřejných prostředků na pořízení takového územního plánu. To je situace, kdy obec bude muset přijmout rozhodnutí státní správy a schvalování územního plánu v samostatné působnosti obce se stane jen formálním a prázdným aktem, když zastupitelstvo bude k danému schválení nuceno, a to i s ohledem na pozbytí platnosti starého územní plánu ze zákona nebo povinnosti reagovat na změny podmínek.⁸ Vadou postupu správních orgánů je i to, že obec nebyla účastníkem dohody.

Protože k podobným sporům může docházet ve více případech, je vhodné tuto otázku ve prospěch obcí upravit změnou příslušných právních předpisů. Práva obcí v územním plánování musí být posílena. Jinak se schvalování územního plánu v samostatné působnosti zastupitelstvem stane formálním aktem a skutečná moc v územním plánování se přesune z obcí na přenesenou působnost úřadů obcí s rozšířenou působností a stát.

⁷ § 147 odst. 2 zákona o obcích.

⁸ § 5 odst. 6 a § 188 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.